

DINYA László

A KÖZSZOLGÁLTATÁSI MENEDZSMENT SAJÁTOSSÁGAI - KUTATÁSI TAPASZTALATOK

A közszférában működő szervezetekkel szembeni kihívások nagyságrendileg hasonlóak azokhoz, amelyekkel az üzleti szféra szervezetei szembesülnek a gyorsuló környezeti változások, és az ennek következtében átalakuló működési feltételek között. A közszolgáltató szervezetek irányítása (a közszolgáltatási menedzsment) számára ebben a helyzetben nélkülözhetetlenek azok a kutatások, amelyek feltárják és rendszerezik a várható kihívásokat, elemzik az érintett szereplők mozgásterét, lehetséges feladatait. Ezekhez azonban nagy szükség van bizonyos alapvető metodikai kérdések tisztázására, mert enélkül átfogó, szakmailag megalapozott primer kutatás lehetetlen.

A közszolgáltatási menedzsment kihívásainak tanulmányozása kapcsán két fő területen vetődnek fel terminológiai kérdések: egyáltalán *milyen szervezeteket* sorolhatunk a közszférához, illetve *hogyan mit értünk* e szervezeteket érintő *kihívások alatt*? Számos kapcsolódó hazai és külföldi szakirodalom feldolgozása alapján (R. J. Stillmann, 1994; B. A. Weisbrod, 1991; J. E. Stiglitz, 2000; C. Pollitt – S. Harrison, 1992; D. Osborne – T. Gaebler, 1994) világosan látszik, hogy a közszférával összefüggő fogalmak körében sok tisztázni való van. Például gyakran keverednek a közhasznú, közcélú, közérdekű, nonprofit jelzők, esetenként szinonim módon, máskor viszont teljesen eltérő összefüggésben használva őket (nem pontos, illetve hiányzik az egyértelmű definíciójuk). Hasonló problémák vannak a közszféra kapcsán gyakran említett *tevékenységek* megnevezésével: a közigazgatás, közszolgáltatás, közszolgálat, közüzem, közfeladat, közösségi szektor, közszektor stb. kifejezések gyakran többé-kevésbé átfedik egymást, nehezítve így a tudományos megközelítést is.

A közszféra fogalmát mi a következő tartalommal használjuk: a *közszféra* a *közszükségletek* (közösségi, illetőleg kollektív igények) *kielégítését* biztosító *tevékenységeket* végző szervezetek összessége. A *közszükséglet* pedig egy sajátos társadalmi igény, amely a társadalom tagjainak többsége (közösség) részéről felmerül: közszükséglet az a társadalmi igény, amelyet

közösségi (politikai) döntés *közösségi igénynek* minősít, és ezért kielégítését alapvetően (nem feltétlenül teljes mértékben) *közpénzekből finanszírozzák*. Végezetül a *közszolgáltatás* a társadalmi igényeket kielégítő *tevékenységek* speciális fajtája: *közszolgáltatás* a *közszükségletek* kielégítése, és ezen belül *közfeladat*, ha nonprofit jellegű (a tevékenységet végző közszolgáltató érdeke nem fűződik profit eléréséhez), illetve *közérdekű szolgáltatás*, ha profitorientált jelleggel végzik.

A közszolgáltatások, illetőleg a közszolgáltató szervezetek besorolását, megkülönböztetését a társadalmi igények kielégítését végző egyéb szervezetektől a statisztikai elemzés lehetőségeit vizsgáló következő pontban a fentiekből kiindulva kíséreljük meg. Ez a megközelítés szolgál alapul akkor is, amikor a *közszférában a menedzsment kihívásait* vizsgáljuk, és a primer kutatások során ezen szervezeteket keressük meg.

A közszféra statisztikai elemzésének kérdései

A közszféra jellemzőinek statisztikai elemzéséhez egyfelől a rendelkezésre álló *KSH-adatok*, másfelől a *közszféra fentebbi definíciója* jelenti a kiindulópontot:

- A KSH-adatok szolgáltatói a *gazdasági szervezetek*, tehát a szervezetek, illetve azok *tevékenységének jellegén* alapuló ágazati besorolása szerinti bontásban számolhatunk a statisztikai adatokkal.

- A közszféra pedig megfogalmazásunk szerint azokat a szervezeteket jelenti, amelyek a *közjavak és a közszolgáltatások* (megfizethető javak) előállítását, és/vagy az azokhoz való hozzájutást végzik, szervezik.

Ennek alapján a *közsférához tartoznak* (a közszférát képezik) véleményünk szerint a következő gazdasági ágazatokba sorolt szervezetek (a KSH kategóriák megnevezésével, illetve jelölésével):

- L: Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás (tipikusan közfeladatokat ellátó szervezetek, a közjavakról gondoskodnak).
- M: Oktatás (miután a szervezetek zöme közfeladatként, állami költségvetésből finanszírozva végzi tevékenységét).
- N: Egészségügyi, szociális ellátás (u.a. mint előzőleg!).

A többi szféra (*üzleti szféra* = magánjavakat profitszerzés céljából előállító szervezetek, tehát az A....K jelű KSH-kategóriák, illetve *civil szféra* = magánjavakat nonprofit jelleggel előállító szervezetek, tehát az O jelű KSH-kategória) szolgál a többi szervezet besorolására. Ebből következően az egyes *szférák között átfedések lehetnek*: gyakorlatilag a legtöbb gazdasági szervezet egyidejűleg több szférához is kapcsolódhat, attól függően, hogy tevékenysége milyen javak előállítására és milyen céllal irányul. Sok a határeset, bizonytalan besorolású szervezet: részben mert a tevékenysége összetett (inhomogén), részben mert egy adott tevékenység esetében is vitatható annak besorolása. Mindenesetre, amikor a közszolgáltatási menedzsmentet érintő kihívásokat vizsgáljuk, akkor a fenti körbe tartozó szervezeteket vesszük alapul.

Munkaerőpiaci szempontból nézve a közszféra ma is, és a jövőben is egyik meghatározó szektora a nemzetgazdaságnak. (KSH, 2001.) (1. táblázat)

1. táblázat

**Foglalkoztatottak száma
Magyarországon 2001-ben**

Szektor	Foglalkoztatott létszám (ezer fő)	Arány (%)
Üzleti szféra	2824,4	73,4
Civil szféra	166,2	4,3
Közszolgáltatások	858,5	22,3
Összesen	3811,4	100,0

Miután a közszférában 15 615 szervezet található (KSH, 2001. dec. 31.), ezek átlagos mérete az alkalmazotti összlétszámból kiindulva kb. 55 fő alkalmazott/szervezet. E szolgáltatások zökkenőmentes biztosításához tapasztalat szerint min. tíz beosztott/fő valamilyen szintű vezető arány szükséges, tehát a közszférában kb. 85 000 olyan alkalmazott van, aki többkevesebb beosztottat irányít, gazdálkodási és működési döntéseket hoz, aki menedzseli a szervezet egészét vagy valamelyik részlegét – és aki ezt többnyire autodidakta módon végzi, miután a gyorsulva változó követelményekre felkészüléshez képzés, továbbképzés, tanácsadás formájában jelenleg még kevés külső szakmai segítségre számíthat. A hozzáférhető menedzsmentismeretek ugyanis javarészt az üzleti szférához kötődnek, másrészt a közszféra aktuális kihívásaival nincsenek feltétlenül összhangban.

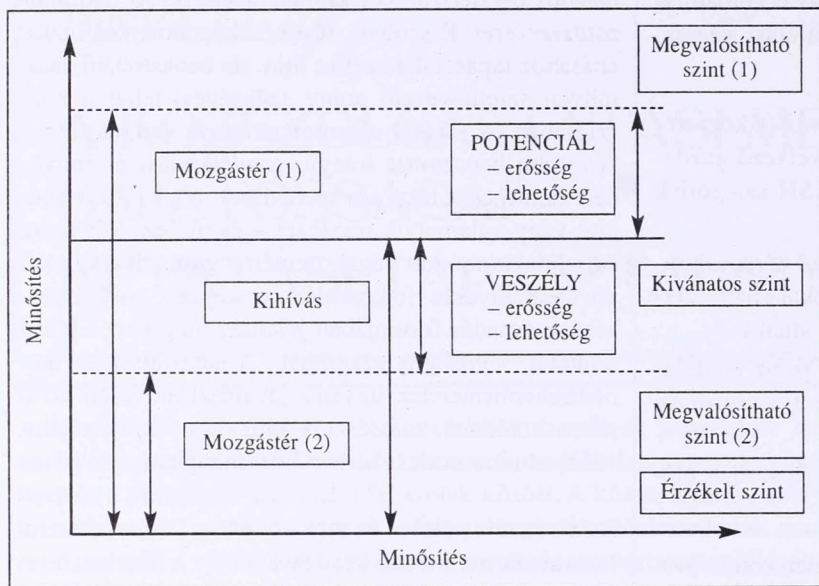
**Az elvégzett primer és szekunder
kutatások metodikai kérdései**

Az előző okfejtés alapján egy hosszabb távú, *átfogó primer kutatást* indítottunk 1998-ban, amelynek kapcsán megpróbáljuk feltárni a közszféra átalakulásából fakadó menedzsment kihívásokat. A vizsgálati metodika kialakításánál induló *hipotéziseink* a következők voltak:

- (1) Az üzleti szférában a szervezetek működésének elemzésére bevált módszerek a közszféra esetében kiindulópontként alkalmazhatók.
- (2) A menedzsment kihívásainak feltárásához az *érintettek* (=a közszolgáltató szervezetek különféle szintű vezetői, „menedzserei”) *kérdőíves megkérdezése* használható információt szolgáltat.

Hipotéziseink teszteléséhez egy véletlen mintavételen alapuló (a közszférában dolgozó 247 fő felső – közép – alsó szintű vezető és beosztott válaszait tartalmazó) kérdőíves felmérést végeztünk el 2001-ben. A megkérdezettek 49 különböző szervezetben dolgoznak (tehát szervezetenkénti átlagos létszámuk öt fő), amelyeket három fő csoportba oszthatunk: központi államigazgatási, helyi önkormányzati és önálló költségvetési intézmények. A közszférát képező mindhárom KSH-kategória szervezeteinek alkalmazottai (közigazgatási-oktatási-egészségügyi és szociális intézmények) megfelelő súllyal szerepelnek a mintában. Bár a minta nem reprezentatív, megítélésünk szerint az eredmények így is felhívják a figyelmet a közszolgáltatási menedzsment több specialitására, és alátámasztják hipotéziseinket. A kutatás fontosabb *eredményeit* a következőkben foglaljuk össze:

A kihívások és a mozgástér elemzésének fogalmi rendszere



- *Módszertani* szempontból fontos újításnak tekintjük (a szakirodalomban ebben a formában nem találtuk) az ú.n. „7'S-modell"-re alapuló kérdőívet, és ezzel összefüggésben a szervezeti kihívások – mozgástér elemzésének újszerűen rendszerezett fogalmait. (1. ábra)
- Mint az jól ismert (pl. H. Mintzberg – J. B. Quinn – J. Voyer, 1995), a 7'S-modell a szervezeti működés hét legfontosabb összetevőjét tartalmazza (struktúra–rendszerek–stílus–személyi állomány–kompetenciák–stratégia–kultúra). A menedzsment kihívásait indirekt módon vizsgáló, általunk kialakított kérdőív a vezetők ezen tényezőkkel való *elégedettségét*, illetve az egyes tényezők szükséges *mértékű megváltoztatásának* esélyét számszerűsíti öt fokozatú skálán (mind a hét terület kapcsán formáljon véleményt az adott területtel való *elégedettségéről*: 1 – elégedett, 2 – nagyrészt, 3 – közepesen, 4 – nem elégedett, 5 – totális változtatásra lenne szükség; illetve a kívánatosnak gondolt *változtatás esélyéről*: 1 – semmi esély, 2 – némi esély, 3 – közepes, 4 – nagy esély, 5 – minden esély adva)
- Ennek megfelelően minden működési területen háromféle helyzetet (szintet) különböztetünk meg: *érezelt szint* (= pl. a szervezeti felépítés jelenlegi adott formája), amellyel szemben felmerülhet a *kívánatos szint* (= az adott működési területtel való elégedetlenség mértékétől függően egybeeshet vagy eltérhet az érezelt szinttől), valamint a *megvalósítható szint* (= az egyes területeken reálisan

1. ábra elérhető változtatás mértéke). Ha a vezetők nem elégedettek maradéktalanul valamelyik működési területtel, akkor ott az érezelt szint (helyzet) és a kívánatos szint (helyzet) közötti eltérés formájában felmerül a *kihívás* (= a vezetés számára lépéskényszer). A megvalósítható szint (helyzet) és az érezelt szint (helyzet) közötti eltérés jelenti a vezetés *mozgástérét* a kihívásra történő reagálásban. Ez számszerűen a kérdőívek alapján az elégedetlenségre – azaz: változtatási igényre – és a változtatási esélyre adott minősítési értékek különbségeként jelenik meg. Ha a mozgástér valamelyik működési területen nagyobb, mint amekkora a kívánatos változtatásokhoz kellene, akkor azon a területen a szervezet *potenciállal* (tartalékkal) rendelkezik, amely származhat kívülről (*lehetőség*) vagy belülről (*erősség*). Ellenkező esetben az indoklónál szűkebb a mozgástér, és ez *veszélyt* jelent. (Külső forrás esetén: *fenyegetés*, belső forrás esetén: *gyengeség*.) (1. ábra)

delkezik, amely származhat kívülről (*lehetőség*) vagy belülről (*erősség*). Ellenkező esetben az indoklónál szűkebb a mozgástér, és ez *veszélyt* jelent. (Külső forrás esetén: *fenyegetés*, belső forrás esetén: *gyengeség*.) (1. ábra)

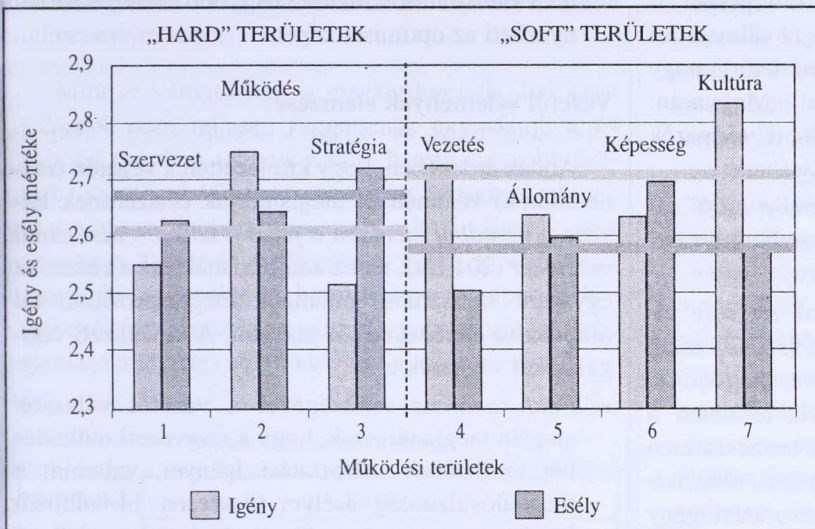
A fenti rendszerezés valamivel túllép a klasszikus SWOT-elemzés körén, hiszen egyrészt az erősségek–gyengeségek–lehetőségek–fenyegetések (valamint azok forrásainak megjelölése) mellett bevezeti a *mozgástér* (a SWOT-elemzés angol terminusaihoz illeszkedve „Space”)–*potenciál* („Potential”)–*kihívás* („Challenge”)–*veszély* („Danger”) definiált fogalmait, másrészt ezeket *egységes logikai rendszerbe* foglalja (nevezhetjük ezen az alapon *SPCD-elemzésnek* is).

A kérdőíves felmérés eredményei

A közszolgáltató szervezetek különböző szintjein (felső–közép–alsó szintű vezetők, valamint beosztottak) dolgozókat képviselő 247 fős minta válaszait SPSS-programcsomag segítségével dolgoztuk fel (egyszerű statisztikai jellemzők, faktor- és klaszterelemzés), és ezek alapján megfogalmazhatók olyan általános *megállapítások*, amelyek alapvetően meghatározzák a közszolgáltatási menedzsment kihívásaival kapcsolatos további kutatásaink irányát. (2. ábra)

- *Nincs egyetlen olyan* – a vizsgálatban szereplő – *területe sem* a szervezetek működésének, amelyen *legalább közepes nagyságrendű változtatást ne*

Változtatási igények és esélyek a közférában



igényelnének a véleményt formálók (azaz kihívást ne érzekelnének). Ezen belül leginkább elfogadhatónak látják a követett stratégiát (a változtatási igény, $I=2,52$), legkevésbé a szervezeti kultúrát, $I=2,83$).

- A kihívásokra történő reagálás lehetőségének (=a mozgástérnek) megítélése működési területenként eltérő:
 - Nem látszik akadálya a szükséges mértékű változtatásnak a szervezet, a szervezeti kompetenciák és a követett stratégia vonatkozásában (a stratégia kívánatos mértékű változtatásánál a kihasználatlan mozgástér még jelentősnek is mutatkozik).
- Gyakorlatilag nincs meg a kívánatos nagyságú mozgástér a működési folyamatok, vezetési stílus, személyi állomány és a szervezeti kultúra átalakításánál. Különösen feltűnő a szakadék nagysága a kultúra területén.
- Amennyiben a 7'S modell összetevőinek hagyományos csoportosításában („hard”, azaz „kemény”, viszonylag egzakt módon leírható jellemzők: a szervezet, működési folyamatok, stratégia, illetve „soft”, azaz „puha”, kevésbé egyértelműen jellemezhető tényezők: a vezetési stílus, személyi állomány, szervezeti képességek, szervezeti kultúra) is elemezzük az eredményeket, érdekes megfigyelést tehetünk:
 - A megkérdezettek úgy látják, hogy a működés „hard” tényezői terén a mozgástér a kívánatos változtatásokra összességében adott (a 2. ábrán a megfelelő árnyalatú egyenes vonalak a kap-

2. ábra csolódó tényezőkre adott minősítések átlagértékeit mutatják), vagyis ezeknél a tényezőknél a változtatás esélye átlagban meghaladja a változtatás iránti igény mértékét (ebből kisebb „kilóg” a működési folyamatok megítélése, ahol eltérő a kép). Ez sajátos összhangban van azzal a megfigyeléssel (H. Mintzberg, 1995), hogy a tényezők kezelése függvénye a nemzeti kultúrának, azaz a „nyugati” kultúrkörben a környezeti változásokhoz történő szervezeti alkalmazkodást előszeretettel kezdik a működés „hard” tényezőinek átalakításával, míg mondjuk a Távol-Keleten mindenekelőtt a „soft” tényezőkkel.

◦ Ugyanakkor a „soft” tényezők-nél fordított a helyzet: a kapcsolódó

területek átlagában nagyobb a változtatási igény mértéke, mint annak a megvalósítási esélye. Itt is van eltérő kivétel: a szervezeti képességek területe.

- Úgy tűnik tehát, hogy a szervezeti működés „hard” elemeivel egyrészt összességében elégedettebbek a megkérdezettek, mint a „soft” tényezőkkel, másrészt esélyesebbnek ítélik a „hard” tényezők szükségesnek vélt mértékű megváltoztatását, mint a „soft” tényezőket.

Természetesen a teljes mintát jellemző statisztikai átlagértékek mögött igen differenciált vélemények húzódnak meg, amelyeket célszerű meghatározott csoportonként is elemezni. Miután a mintában a szervezeti hierarchia egyes szintjeihez kellő megfigyelésszám tartozik (felső vezető: 39 fő, középvezető: 68 fő, alsószintű vezető: 94 fő, beosztott dolgozó: 46 fő), kézenfekvő volt első megközelítésben a hierarchia mentén vizsgálni a vélemények alakulását:

- A vizsgálatokból az is kitűnik, hogy a közszolgáltató szervezetek kihívásainak, és az azokra történő reagálás mozgástérének megítélése nem független a hierarchiától. (3. ábra)
- A felső vezetők összességében optimistán látják a helyzetet abban az értelemben, hogy az összes terület átlagában a változtatási igényüket meghaladja a megvalósítás esélye. De ha külön vizsgáljuk a csoport „hard” és a „soft” tényezőket, akkor az iménti optimista megállapítás mögött ellentétes képet találunk:

- A felső vezetők optimizmusa látszólagos, mert ez csak a szervezeti működés „hard” összetevőire érvényes, ahol a közepesnél is magasabb szintű elégedettség (=változtatási igény viszonylag ala-csony mértéke) nagy megvalósítási eséllyel párosul. Magyarán: semmi akadályát sem látják a „hard” tényezők kívánatos mértékű megváltoztatásának.
- Ugyanakkor kevésbé elégedettebbek a „soft” tényezőkkel, és még ennél is kevesebb esélyt látnak a megváltoztatásukra.
- A középvezetők elégedettsége a „hard” és „soft” tényezőkkel hasonló szintű, mint a felső vezetők. Viszont mindegyik területen pesszimistán látják a változtatás esélyeit, azaz mindegyik területen a mozgástér hiányát érzékelik. Mindez természetesen visszaköszön az átlagértékek viszonyánál, ahol összességében ennél a csoportnál a változtatási igény meghaladja a lehetőséget.
- Az alsószintű vezetők a középszintűektől lényegében kevésbé különböznek, pusztán nagyobb a változtatási igény (= az elégedetlenség) mértéke, és ennek megvalósulására is valamivel nagyobb esélyt látnak, de a mozgástér szerintük is hiányzik. Ők a legkevesbé elégedettek a „soft” tényezőkkel, ami érthető abból a szempontból, hogy ez a réteg ütközik rendszeresen a „humán” tényező korlátaiba, miután övéké a végrehajtás felelőssége.
- A beosztottak érdekes módon összességében a felső vezetőkhöz hasonló véleményt képviselnek, azaz viszonylag elégedettek (nemcsak a „hard”, de a „soft” tényezőkkel is!), és mindegyik területen elegendő esélyt látnak a változtatásokra. Valamennyi vizsgált réteg között ők a leginkább elégedettek.
- A felső vezetők és a beosztottak látszólag hasonló helyzetmegítélése nyilvánvalóan eltérő forrásból fakad: a felső vezetők elvileg kézben tartják a szervezet, a működési folyamatok és a stratégia alakítását, ezért összességében van alapja optimizmusuknak. A beosztottak rálátása (és ráhatása) a működés valamennyi területére (és a változtatások

korlátaira is) erősen korlátozott, így az adott helyzet bizonyos fokú elfogadása és a csekélyebb mértékű változtatások relatíve nagyobb esélye eredményezheti az optimista képet.

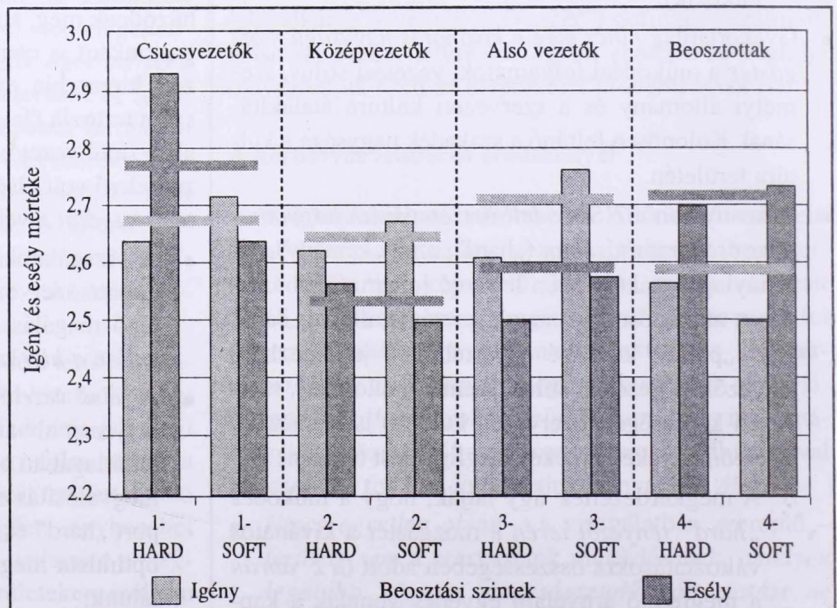
Vezetői vélemények elemzése

Annak érdekében, hogy kifejezetten a vezetők (menedzserek) véleményét megismerjük célszerűnek látszott a mintából kiemelni a felső – közép – alsószintű vezetőket (201 főt), és az adatbázisnak ezt a részét az egyszerű statisztikai jellemzők meghatározásán túl **alaposabb elemzésnek** is alávetni. A következő vizsgálatokat végeztük el:

- **Faktoranalízis** segítségével a vezetői válaszok alapján meghatároztuk, hogy a szervezeti működés hét területének változtatási igényei, valamint a megvalósíthatóság esélyei (összesen 14 változó) között vannak-e összefüggések (szinkron-jellegű együtt mozgások), és ha igen, milyen jellegűek. A három faktorról történő közelítés már elfogadhatónak tűnt. (Összes magyarázóképeségük: 56%, és a faktorszám további növelése ennek csak kis mértékű növekedését jelentette volna.)
- Meghatároztuk az egymással szinkronban levő (nagyjából együtt változó) tényezőket helyettesítő komplex változókat (faktorok) értékeit a megfigyelési egységekre (megkérdezett vezetőkre), és egyidejűleg szakmailag értelmeztük a faktorokat.

3. ábra

Változtatási igények – esélyek a beosztás függvényében



- A faktorokra (mint komplex változókra) támaszkodva elvégeztük a vezetőket tartalmazó minta *klaszteranalízisét*, kimutatva a *legjellegzetesebb vezetőtípusokat*.

Mint az várható volt, a megkérdezettek által adott válaszok nem teljesen függetlenek egymástól: a 14 változó (kérdés) többé-kevésbé három nagyobb faktorba sorolható (4. ábra), ahol egy faktorba kerülnek az egymással jobbra szinkronban levő változók, míg az egyes faktorok (változócsoporthok) között nincs szorosabb kapcsolat. A három tényezőcsoporth a következőképpen néz ki (a változók valamelyik faktorba sorolása a legnagyobb faktorsúly alapján történik):

4. ábra

Rotált faktorsúlymátrix

Változók	Faktorok		
	I.	II.	III.
SZERVIG	-2,899E-02	,828	9,253E-02
MUKIG	-,142	,734	,261
VEZIG	-1,762E-02	,818	-1,311E-02
ALLIG	1,788E-02	1,888E-02	,769
KEPIG	8,479E-02	,297	,756
STRATIG	-2,611E-02	,338	,568
KULTIG	-4,898E-02	,625	,257
SZERVES	,703	-7,874E-02	6,158E-02
MUKES	,711	-,229	,237
VEZES	,691	-9,802E-02	2,564E-02
ALLES	,665	-1,563E-02	-,228
KEPES	,606	,162	-,199
STRATES	,827	1,375E-02	-7,464E-03
KULTES	,635	-8,209E-02	,234

- *I. faktor:* tömöríti a kíváncsnak gondolt változtatások esélyeivel kapcsolatos összes változót, ami annyit jelent, hogy az esélyek latolgatásánál a válaszadók konzekvensek: aki optimistább, az valamennyi működési területnél egységesen nagyobb esélyt ad a változtatások megvalósíthatóságának, a pesszimistábbak pedig fordítva. A faktor – mint a hozzá kapcsolódó hét eredeti változót helyettesíteni képes komplex változó – szakmai tartalma ennél fogva egyértelmű: *az esélyek megítélésének faktora* (röviden: „optimizmus”-faktor), ahol a minta valamennyi elemére kiszámított faktorérték minél nagyobb, annál kedvezőbbnek látja a válaszadó az esélyeket, és minél kisebb, annál kedvezőtlenebbnek.
- *II. faktor:* tömöríti a változtatási igény (elégedetlenség) változóinak egy részét: a szervezet, a mű-

ködési folyamatok, a vezetési stílus és a szervezeti kultúra iránti változtatási igény megítélését. Eszerint a válaszadók egyénenkénti véleménye ezen tényezők kapcsán szinkronban alakul: aki nagyobb mértékű változtatást igényel ezen területek bármelyikén, az a másik három területnél is nagyobb igénnyel lép fel (és fordítva). Az eredeti négy változó mindegyike vagy formális (szervezet, működési folyamatok), vagy informális (vezetési stílus, kultúra) módon a szervezeti viselkedést determinálja, kényszerpályára tereli, szakmai tartalmát „működési kényszerpályák” (röviden: „*determinációk*” faktora) elnevezéssel illethetjük.

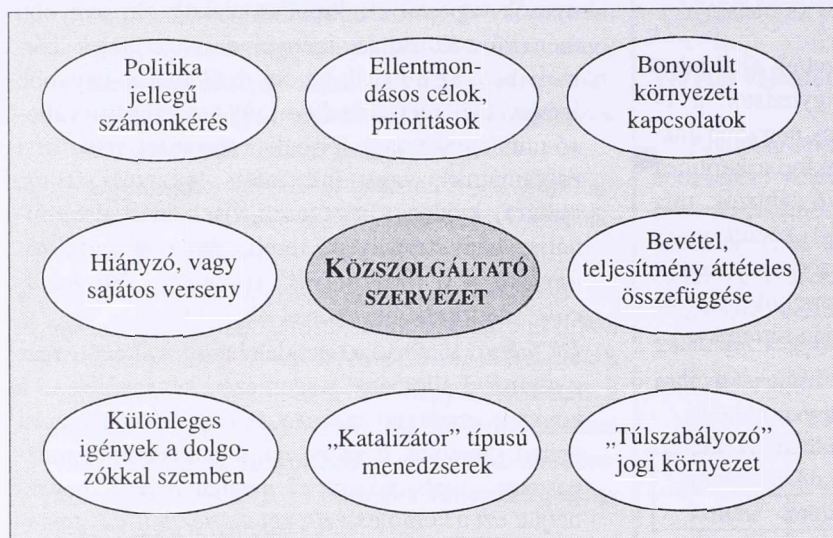
- *III. faktor:* tömöríti a maradék három változót, azaz a személyi állomány, a szervezeti képességek és a követett stratégia kapcsán felmerülő változtatási igényt, amelyek a szervezet rugalmasságát, mozgásterét, „szabadságfokát” meghatározzák, nevezhetjük ezt a komplex változót a „*flexibilitás*” *faktorának* is. A változók szinkronban történő alakulásából következik, hogy ezeken a működési területeken az egyes válaszadók elégedettsége, vagy elégedetlensége hasonló tendenciát követ. Az egyes válaszadókra kiszámított faktorértékek között a magasabb faktorérték a nagyobb mértékű változtatási igényt (elégedetlenséget) fejezi ki, az alacsonyabb faktorérték ezekkel a területekkel elégedettebb válaszadót sejtet.

Érdeemes ennek alapján megfigyelni, hogy a közszféra mintánkban szereplő szervezeteinek vezetői eszerint a 7'S modell tényezőinek klasszikus („hard” és „soft” tényezők) csoportosítása helyett egy némileg eltérő csoportosításra szavaznak: a „determinált” és „rugalmas” tényezőkre, ahol a

- „*determinált*” tényezők közé kerülnek a szervezeti viselkedés jellegét, formáját formálisan és informálisan befolyásoló működési tényezők, azaz a szervezeti felépítés, a szervezetben zajló működési folyamatok, a vezetés stílusa, valamint a szervezet kultúrája, míg a
- „*rugalmas*” tényezők közé kerülnek a személyi állomány, a szervezet képességei és a követett stratégia.

Úgy is lehetne fogalmazni, hogy a közszolgáltató szervezeteknél a „hard” tényezők között a stratégia helyén a vezetési stílus és a szervezeti kultúra szerepel, míg a stratégia inkább a „soft” tényezők között kap helyet. Ennek magyarázatául szolgálhat – legalábbis részben – C. Pollitt – S. Harrison (1992) értékelése, amelynek

A közszolgáltatási szféra sajátosságai (C. Pollit – S. Harrison [1992] nyomán)



megállapításait a közszolgáltatási szféra sajátosságaira vonatkozóan az üzleti szférával szemben a fejtegetéseik alapján készült 5. ábra listázza. Eszerint

- az üzleti szférához képest túlszabályozóbb jogi környezet, a politikai jellegű számonkérések, a bonyolultabb környezeti kapcsolatok, a hiányzó vagy sajátos feltételek közötti verseny egyaránt jobban *lehatárolják* (az üzleti szférához képest erősebben *determinálják*) a sikeres működéshez *szükséges vezetési stílust*, illetőleg annak változatosságát.
- A közszférában a dolgozókkal szembeni különleges igények, a katalizátor típusú (kevésbé direkt vezetői beavatkozásokkal, inkább a bürokrácia mechanizmusaira támaszkodva, áttételesen irányító) vezetők, az ütköző prioritások közötti eligazodás követelménye, vagy éppen a teljesítmény egzakt megítélésének korlátai óhatatlanul a szervezeti *kultúra értékeinek változatosságát leszűkítő* irányba hatnak, és ezzel alapvetően *determinálják* a sikeres működéshez kapcsolható kultúrát.
- Más oldalról nézve a közszolgáltató szervezetek által *követendő stratégia* kevésbé kézzelfogható, kevésbé egyértelmű működési jellemző, mint az üzleti

5. ábra szervezetek esetében, mert a környezeti és működési sajátosságok, erős függőségek rendszerében a misszió (küldetés, rendeltetés) eldöntése nem a szervezet kompetenciája, a stratégia ennek végrehajtási módozataira szorítkozik. Ez pedig a vázolt sajátosságok miatt normal esetben is *jóval több „soft”, improvizatív elemet tartalmaz*, mint az üzleti szféra szervezeteinek stratégiái.

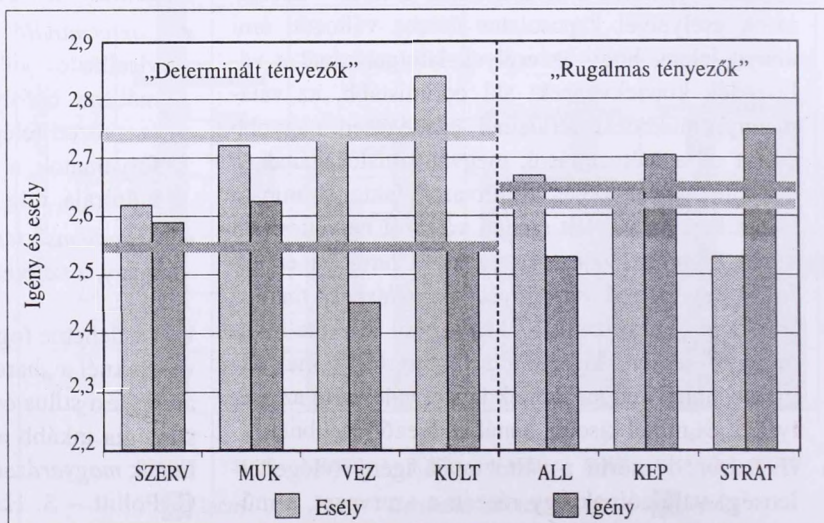
Úgy tűnik a vizsgálat alapján, hogy az üzleti szférában „hard” tényezőként elfogadott szervezet – működési folyamatok – stratégia közül a *közszférában a követhető* (követendő) stratégiát az első kettőhöz képest *képlékenyebbnek látják*, és helyébe beléptetik a keményebb kötöttségnek ítélt vezetési

stílust és szervezeti kultúrát. Érdekes látni, hogy milyen *szoros összefüggést látnak* a szervezeti felépítés – működési folyamatok – vezetési stílus – szervezeti kultúra között, és ettől mennyire függetlenítik a követett stratégiát – szervezeti képességeket – személyi állományt.

Érdeemes ennek kapcsán megvizsgálni, hogy a *működés „determinált” és „rugalmas”* tényezői vonatkozásában mennyire elégedettek a vezetők (201 fő), illetve a szükséges változtatásokkal kapcsolatban mennyire optimisták. (6. ábra) A szervezeti működés „determinált” tényezőinél egységesen úgy látják, hogy

6. ábra

Vezetői vélemények működési területenként (201 fő)

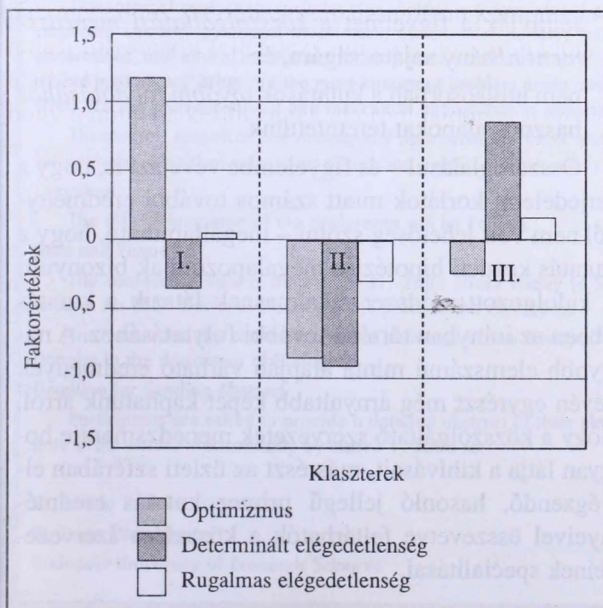


hiányzik a mozgástér, más szóval *permanens a vezetői kihívás*. A vélemények átlagértékeiből (megfelelő árnyalatú egyenes vonalak az ábrán) ez a szakadék egyértelmű és jelentős mértékű. A működés „rugalmas” tényezőinél ellenkező a helyzet: bár az elégedetlenség mértéke itt átlagban valamivel kisebb, mint a „determinált” tényezőknél, a *szükséges változtatásokra összességében lehetőséget látnak*, kivéve a személyi állománynál, amire magyarázat lehet a közszféra munkaerő-gazdálkodásának számos kötöttsége, illetve az elérhető személyi jövedelmek relatív lemaradása az üzleti szférával szemben. Itt vélhetően a motivációs rendszerben, az elhivatottságban és a foglalkozások presztízsében rejlő tartalékok jelentik a rugalmasság forrását, nem pedig az állomány átalakítása.

A faktoranalízis eredményeinek tárgyalásakor említettük, hogy a 14 – egymással többé-kevésbé összefüggő – eredeti változót helyettesítő három komplex változó (egymástól gyakorlatilag független faktor, amelyek az eredeti változók információtartalmának 56%-át tartalmazzák) értékeit megfigyelési egységenként, azaz válaszadónként meghatároztuk, és ezzel lehetőséget teremtettünk a vezetőket tartalmazó minta *klaszteranalízisére*. Természetesen erre a 14 eredeti változóval is vállalkozhatunk, csak tapasztalat szerint a független változókkal végzett klaszterezés jellemzőbb eredményt ad. A vezetők (201 fő) három komplex változóra (faktorra) alapuló klaszteranalízisének legjellemzőbbnek a három klaszterre bontás bizonyult. (7. ábra)

7. ábra

Vezetői klaszterek (három klaszterre bontás)



A három klaszterbe sorolt vezetők jellemzői a következők:

- *I. klaszter* (62 fő, 30,8%): a közszolgáltató szervezetek működésében szükségesnek vélt változtatások esélyeit illetően optimisták, nem elégedettek különösebben semelyik területtel (átlagosan elégedetlenek). Ebben a csoportban – a másik kettőhöz képest – viszonylag nagyobb arányban szerepelnek a felső vezetők (arányuk 48,7% a 62 főből, miközben a teljes mintában 19,4%-ot képviselnek). A klaszter nevezhető az „*optimista realisták*” csoportjának, mert tudomásul veszik az egyes működési területeken differenciált mértékben szükséges változtatásokat, és úgy érzik, hogy azokat meg is tudják valósítani.
- *II. klaszter* (54 fő, 26,9%): alapvetően pesszimisták a változtatások esélyeit illetően, ugyanakkor ők viszonylag a leginkább elégedettek mindegyik működési területtel, különösen a determinált tényezőkkel. Ebben a csoportban legkevésbé jellemző a felső vezetők szereplése (hat fő, az összes felső vezető 15,4%-a). A csoport elnevezése lehetne „*pesszimista beletörődők*” kategóriája, miután a legkevesebb változtatási igénnyel ők lépnek fel, de még ezek megvalósítását is teljesen esélytelennek látják.
- *III. klaszter* (85 fő, 42,3%): az előző csoporthoz képest kevésbé, de ugyancsak pesszimisták, ugyanakkor viszont a leginkább elégedetlenek is a működés valamennyi területével. Ennek a csoportnak viszonylag nagy hányadát teszik ki az alsó szintű vezetők (51,8%), bár kétségtávol mintán belüli súlyuk is a legnagyobb (46,8%). Ezt a vezetői csoportot jellemezhetjük átfogóan a „*szeptikus lázadók*” kifejezéssel, mert a jelenlegi működési mód általános elutasítása a változtatás esélyeit illetően némi borúlátással párosul. Hozzáteesszük: ez a legnépesebb klaszter, a minta csaknem fele tartozik ide.

Miután a klaszterekre bontás során valamiféle összefüggés tűnik ki a vezetési szintek és a vezetőtípusok között (bár mindhárom alapvetően eltérő vezetői karakternél jelentős számban találhatók egyének a hierarchia mindegyik szintjéről), célszerűnek látszott *kontingenciavizsgálat* alapján egzakt módon tisztázni, hogy az egyes vezetői kategóriába tartozás mennyire *hierarchiafüggő*. A kiszámított Pearson-féle khinégzet érték 9,09, amelynek szignifikancia-szintje 0,059 (jóval kisebb 0,1-nél!), tehát *szignifikáns összefüggés van a mintában a vezető hierarchiában elfoglalt helye és vélemény típusa között: a felső szintű*

vezetők inkább „optimista realisták”, a középszintűek jobbra „pesszimista beletörődők”, míg az alsó szintű vezetők főként a „szkeptikus lázadó” kategóriába tartoznak.

Felmerülhet a kérdés: hátha *intézménytípus függvénye* a kategóriákba sorolás? Megpróbáltunk erre is választ keresni oly módon, hogy elemeztük a klaszterekre bontott sokaság intézménytípusok közti megoszlását. Mint említettük, három alapvető intézménytípust különböztettünk meg: központi államigazgatási, helyi önkormányzati és önálló költségvetési intézményeket, a minta megoszlása ezek között a felsorolás rendjében 91–55–55 fő volt. Enyhe eltérés tapasztalható az intézménytípusok szerinti mintán belüli eloszlás, és az egyes klasztereken belüli eloszlás között:

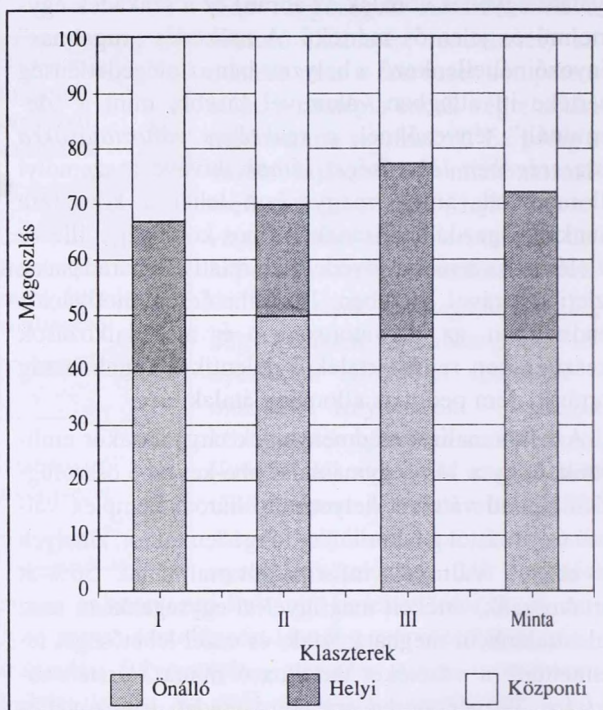
- az I. klaszterben valamivel nagyobb az önálló költségvetési intézmények vezetőinek aránya,
- a II. klaszterben kissé nagyobb a központi államigazgatási intézményi vezetők aránya,
- a III. klaszterben pedig a helyi önkormányzatokhoz tartozó vezetők aránya.

De nem köthető jellemzően egyetlen intézménytípushoz sem a háromféle vezetői vélemény típus (vezetői szemlélet) egyike sem, mert az előzőhöz hasonlóan elvégzett kontingencia-vizsgálat alapján a szignifikancia-szint: 0,463 (sokkal nagyobb 0,1-nél!), vagyis a közsféra meghatározott intézménytípusaihoz nem köthető szignifikánsan a kimutatott vezetőtípusok jelenléte. Más szóval a közszolgáltató szervezetek menedzsmentjében mindegyik intézményben számolni lehet az *optimista realista*, *pesszimista beletörődő* és *szkeptikus lázadó* vezetőkkel. Ezen szervezetek irányításában a szakirodalomban részletezett „paradigma-váltás” ismert kihívásai tehát kiegészülnek azokkal a további kihívásokkal, amelyeket egy szervezeten belül az ilyen sajátos, „vegyes” összetételű menedzsment léte jelent az alábbi területeken:

- a kihívások érzékelése, a követendő célok és az eléérésükhöz vezető út (teendők) megítélése,
- a stratégiai – taktikai – operatív, esetenként pedig a válságkezelési döntések meghozatala,
- a csapatszellem megteremtése és az összehangolt csapatmunka megvalósítása a napi feladatoknál.
- egységes vélemény képviselése a beosztottak felé a feladatok fontosságát, a követendő célokat illetően.

* * *

Intézménytípus és vezetői vélemények kapcsolata



A vizsgálat eredményei természetesen minden korlátozás nélkül nem általánosíthatók, de úgy véljük, hogy:

- hozzájárulnak *terminológiai kérdések tisztázásához* (vagy éppen ezzel kapcsolatos viták ösztönzéséhez),
- reményeink szerint *módszertani ötleteket* is adnak hasonló jellegű primer kutatások megtervezéséhez, lebonyolításához,
- felhívják a figyelmet a *közszolgáltatási menedzsment* néhány sajátosságára, és
- nem utolsósorban a kutatások *további folytatásához* hasznos alapokat teremtettünk.

Összefoglalásul – és figyelembe véve azt is, hogy a terjedelmi korlátok miatt számos további eredményről nem volt lehetőség szólni – megállapítható, hogy a kutatás kezdeti hipotézise megalapozottnak bizonyult: a kidolgozott módszer alkalmasnak látszik a kutatás ebben az irányban történő további folytatásához. A nagyobb elemszámú minta alapján várható eredmények révén egyrészt még árnyaltabb képet kaphatunk arról, hogy a közszolgáltató szervezetek menedzsmentje hogyan látja a kihívásait, másrészt az üzleti szférában elvégzendő, hasonló jellegű primer kutatás eredményeivel összevetve feltárhatók a közsféra szervezeteinek specialitásai.

Felhasznált irodalom

- (1) C. Pollitt – S. Harrison (1992): Handbook of Public Services Management. (Blackwell Publishers, Oxford, p.1-284.)
- (2) Dinya L. (1999. május 12-14): Stratégiai feladatok a közszolgáltatási menedzsment területén („Felzárkózás és értékrendváltás...” Nemzetközi Konferencia, Miskolc, megjelent kiadványban: 364-375 p.)
- (3) Dinya L.(1995): Marketing és közszolgáltatások (Marketing & Menedzsment, 5. sz., p. 8-10.)
- (4) Dinya László (2000): A közszféra szerepe a régiók versenyképességének növelésében. (in: „Versenyképesség-regionális versenyképesség”, JATEPress, Szeged, p. 117-123.)
- (4) Gáspár M. (1995): Helyi önkormányzati menedzsment. (KÖZIGPRINT, Budapest, p. 1-407.)
- (5) J. E. Stiglitz (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. (KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, p. 1-748.)
- (6) D. Osborne – T. Gaebler (1994): Új utak a közigazgatásban. (Kossuth Könyvkiadó, Budapest, p. 1-341.)
- (7) B. A. Weisbrod (1991): The Nonprofit Economy. (Harvard University Press, p. 1-251.)
- (8) R. J. Stillmann (1994): Közigazgatás. (Osiris – Századvég Kiadó, Budapest, p. 1-211.)
- (9) H. Mintzberg – J. B. Quinn – J. Voyer (1995): The Strategy Process. (Prentice Hall Inc., p. 1- 595.)

EBEN 16th Annual Conference 2003

(First announcement)

The Business Ethics Center of the Budapest University of Economic Sciences will host the 16th Annual Conference of the European Business Ethics Network (EBEN) in August 29-31, 2003 in Budapest, Hungary.

Aim of the Conference

The title of the conference is "Building Ethical Institutions for Business" which allows the participants to reflect and debate on the role of institutions in the transformation of business toward a more human and ethical form.

Ethics in business is not only about personal choices, nor about organizational or corporate habits and behavior or even about global developments. Ethics in business is facing increasingly institutions of various kinds, social, economic, political, by which ethical possibilities for business are greatly influenced, positively or negatively. Think of new alliances between public and private players, or of the current system of financial transactions on a global scale. The conference is about the moral quality of institutional arrangements, be they existing or newly to be developed, and about how to manage them in a morally sound way.

Ethical institutions as meant in the title are broadly conceived. They include institutional arrangements at all levels of economic activities, from individual and organizational to societal and global, which aims at providing frameworks for cooperation, reconciling interests, elaborating norms, and monitoring business activities. The conference provides a forum for business ethicists, business and public administrators, consultants and NGO activists to assess and critically evaluate functioning ethical institutions as well as to explore opportunities for designing new institutions, which fits in the new economic, political, and social reality of the 21st century.

Issues to Be Addressed

The scope of conference includes stakeholder activism, global governance structures, corporate social responsibility, corporate governance, corporate citizenship, ethical investment, stakeholder society, Internet-enabled corporation, environmental regimes, human rights, future generations, and ethical institutions for corporate accountability. What are the factors that contribute to the formation and working of successful ethical institutions? What are the most important problem areas and issues of conflict? What is the role of cultural factors in institution building? What are the relevant ethical and theoretical approaches in understanding ethical institutions?

Theoretical, empirical and managerial approaches to these and related issues are welcome. Papers should present theoretical framework for analyses, empirical references to existing practices or proposals for institutional reforms.

Language

The official language of the conference will be English.

Date and Venue

The conference date is August 29-31, 2003 (from Friday to Sunday) to provide participants with the opportunity to get less expensive airfare. An EBEN Doctoral Workshop will precede the conference.

The venue for the conference is the buildings of the Budapest University of Economic Sciences, which lie on the fascinating bank of the Danube in the downtown of Budapest.

Deadline for Sending Abstract

Participants are asked to provide a detailed abstract of their planned presentation (about 500 words) accompanied by a short biographical note (100 words) electronically by March 1, 2003 to:

Dr. Laszlo Zsolnai, Director
Business Ethics Center
Budapest University of Economic Sciences

1824 Budapest, P.O. Box 489 Hungary
Phone/Fax: 36-1 318 3037; Email: laszlo_zsolnai@interware.hu